

บทที่ 1

บทนำ

ปรากฏการณ์และความสำคัญของปัญหา

จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย และการที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวนายจ้างเริ่มมองหาแรงงานซึ่งในปัจจุบันนายจ้างสามารถเลือกแรงงานได้ง่ายขึ้นเพราะยังมีคนว่างงานมาก แต่ในขณะเดียวกัน งานบางประเภทแรงงานชาวไทยไม่นิยมทำในลักษณะของงานหนัก งานเสี่ยง งานสกปรก เช่น งานบริการ งานก่อสร้าง โรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โรงงานอุตสาหกรรมเครื่องหนัง โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร งานร้านอาหาร งานแม่บ้าน ประกอบกับแรงงานไทย ซึ่งมีทางเลือกมากกว่าภาคครัวเรือนในการทำงาน นิยมเปลี่ยนงานและหยุดงานบ่อย ๆ และเป็นระยะเวลานาน ๆ จึงเป็นเหตุผลที่นายจ้างหันไปจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งหลังไหลเข้ามาหางานทำ นโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลปัจจุบันเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาจดทะเบียนเพื่อจัดระบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต เพื่อไม่ให้กระทบต่อการจ้างแรงงานไทยและความมั่นคงของประเทศไทยจึงมีการจัดจำแนกประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำและการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อขจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้ทำให้สะดวกต่อการควบคุม เพื่อป้องกันการทำลายโครงสร้างค่าจ้างภายใน ประเทศ ซึ่งมีทั้งนายจ้างเจ้าของกิจการ และลูกจ้างทั้งไทยและต่างชาติเพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบกับวิกฤติด้านเศรษฐกิจ อันเป็นผลกระทบจากราคาน้ำมัน ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น สินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลน ทำให้ประชาชนเป็นจำนวนมากเกิดสภาวะบีบคั้นทางจิตใจ และต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด บางส่วนอาจหาทางออกโดยการประกอบอาชญากรรมเพราะความจำเป็นหรือเพราะเป็นเรื่องที่ทำได้ง่าย ได้ผลตอบแทนคุ้มค่า และเมื่อทำแล้วลี้ลออกจากกรถูกจับกุม ดังจะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดจากคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ ได้ทวีความรุนแรงเป็นคดีประทุษร้ายต่อชีวิต ต่อร่างกาย ทางเพศ และคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญตามลำดับ กระแสโลกภิวัตน์ทำให้ตลาดโลกขยายตัว มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต และการลงทุนข้ามชาติอย่างกว้างขวาง เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงตามนโยบายการค้าเสรี ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดทั้ง โอกาสและภัยคุกคามต่อประเทศในระยะยาว อาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่เป็นขบวนการและมีรูปแบบที่ซับซ้อน แอบแฝงเข้ามาเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายในรูปแบบต่าง ๆ ได้

ทวีความรุนแรงขึ้น ตลอดจนปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งด้านงบประมาณในการปราบปรามจับกุมและการผลักดัน ส่งกลับ และด้านความมั่นคงของประเทศ จากสถิติพบว่าในแต่ละปี สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้จับกุมคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและได้ดำเนินการผลักดันส่งกลับเป็นจำนวนเพิ่มขึ้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะขบวนการที่มีผู้มีอิทธิพลสนับสนุนเพื่อลดขนาดและผลกระทบของปัญหาต่อความมั่นคงระยะยาวให้เหลือน้อยที่สุด ควบคู่ไปกับการจัดการกับปัญหา สถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังไม่มีสถานภาพชัดเจน เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อการพัฒนาประเทศให้มีความสมดุลระหว่างการดูแลด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคงของชาติ

นายประวิทย์ เคียงผล (20 กรกฎาคม 2554) รองอธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เปิดเผยผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน-14 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 สรุปข้อมูล ณ วันที่ 19 กรกฎาคม 2554 มีนายจ้างยื่นขอจดทะเบียน 164,474 ราย จำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 984,535 คน แยกเป็นแรงงานพม่า 643,095 คน กัมพูชา 238,586 คนและลาว 102,854 คน สำหรับแรงงานต่างด้าวด้านประมงนั้นยังมีเวลายื่นขอจดทะเบียนอีก 1 เดือนไปจนถึงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2554 คาดว่าแรงงานต่างด้าวจะมาจดทะเบียนทั้งหมดกว่า 1 ล้านคน และทางกรมการจัดหางาน ได้ทำหนังสือแจ้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เพื่อขอให้จับกุมและปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในไทยโดยผิดกฎหมายและลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนไทยอย่างเข้มงวด ยกเว้นแรงงานต่างด้าวด้านประมง

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุและแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยกันเป็นจำนวนมากนั้น พบว่า มีหลายประการด้วยกัน ทั้งสาเหตุที่เกิดจากภัยสงคราม ความอดอยาก แรงกระตุ้นทางด้านสื่อสารมวลชน แม้ว่าจะต้องเสียเงินเป็นค่านำทางเป็นจำนวนมากก็ตาม พอสรุปได้ดังนี้

1. ความแตกต่างในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจด้านวัตถุของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากประเทศไทยมีเศรษฐกิจขยายตัวมาก การก่อสร้างสาธารณูปโภคอำนวยความสะดวกให้แก่คนไทยมีมากขึ้น ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องการที่จะเข้ามาอยู่และใช้สาธารณูปโภคเหล่านั้น

2. อิทธิพลของสื่อมวลชนทางโทรทัศน์และวิทยุทำให้ชาวต่างชาติต้องการเดินทางมาในประเทศไทย เนื่องจากการส่งกระจายเครือข่ายวิทยุ โทรทัศน์ ของประเทศไทย ครอบคลุมไปถึง

ประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถรับรู้สภาพความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยและอยากเข้ามาเห็นจริง ๆ

3. ความแตกต่างของระดับค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากค่าแรงในประเทศไทยต่ำมาก ค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าจึงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น

4. ปัญหาการสู้รบบริเวณชายแดน และความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากรัฐบาลในประเทศเพื่อนบ้านของไทยยังมีปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยและพวกที่ต่อต้านรัฐบาล ทำให้มีการสู้รบกันบริเวณชายแดน ดังนั้น จึงมีการหลบหนีภัยสงครามเข้ามาในประเทศไทยโดยการเข้ามาทำงาน

5. ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตบางประเภทของไทย เนื่องจากบางอุตสาหกรรมมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก เช่น การผลิตเพื่อส่งออก การประมง การก่อสร้าง ทำสวนผลไม้ และกิจการโรงสีข้าว เป็นต้น แต่แรงงานไทยที่ต้องการทำงานเหล่านี้มีน้อย ดังนั้น จึงต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวแทน

6. เจ้าหน้าที่ของไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีไม่เพียงพอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เจ้าหน้าที่ด้านแรงงาน เจ้าหน้าที่ทหาร และตำรวจมีไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวบริเวณชายแดน มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถลักลอบเข้าประเทศไทยได้โดยง่าย นอกจากนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ราชการบางรายที่รู้เห็นเป็นใจหรือได้รับประโยชน์ในการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวด้วย

7. ขาดรั้วป้องกันชายแดน เนื่องจากพรมแดนของไทยที่เป็นผืนดินติดกับประเทศเพื่อนบ้าน มีระยะทางยาวมากทำให้ไม่มีการสร้างรั้วป้องกันได้ทั้งหมด ประกอบกับพรมแดนบางส่วนเป็นเทือกเขา ป่าทึบ เป็นแม่น้ำ และลำธารสายเล็ก ๆ ทำให้ง่ายต่อการลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทย

เมืองชายแดน มีศักยภาพสูงและโอกาสสูงที่จะขยายการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นอีกมาก เนื่องจากมีปัจจัยสำคัญ ๆ สนับสนุน อาทิ ความสัมพันธ์ของประชาชนในด้านเชื้อชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เหมือนกันมาแต่บรรพบุรุษ รวมถึงการปรับปรุงด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีต่อกัน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ตามพันธกรณีต่าง ๆ ทั้งแบบพหุภาคีและทวิภาคี ขณะเดียวกันรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการค้าชายแดนเป็นเป้าหมายสำคัญในการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกด้วย และอุปสรรคที่มีอยู่และบังเกิดขึ้น ทั้งด้าน โครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายและระเบียบ รวมทั้งการผันผวนทางการเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของการค้าชายแดนจึงน่าจะทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนของไทยดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่มีข้อ

ควรระวังในเรื่องของการรักษาความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชนเผ่าจำนวนมากที่อยู่บริเวณนั้น

อำเภอแม่สวด เป็นอำเภอหนึ่งทางตอนกลางของจังหวัดตาก เป็นอำเภอที่มีการค้าระหว่างประเทศไทยกับพม่ามาก เนื่องจากเป็นอำเภอที่อยู่ติดชายแดน และเป็นที่ตั้งจุดผ่านแดนถาวรด่านพรมแดนแม่สวด เชื่อมโยงเมืองเมียวดี รัฐกะเหรี่ยง ประเทศพม่า อำเภอแม่สวดอยู่ห่างจากอำเภอเมืองตาก 86 กิโลเมตร ได้รับการจัดตั้งเป็นอำเภอมาตั้งแต่ พ.ศ. 2441 ตัวอำเภออยู่ในที่ราบระหว่างภูเขา ส่วนหนึ่งเป็นทิวเขาในฝั่งประเทศไทย อีกส่วนหนึ่งเป็นทิวเขาฝั่งประเทศพม่า อำเภอแม่สวดมีพื้นที่ประมาณ 1,986 ตารางกิโลเมตร ประชากรมีทั้งชาวเขาและคนที่อพยพจากพื้นที่รอบๆเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ รวมทั้งชาวพม่าที่มีภรรยาและบุตรเป็นคนไทยด้วย ด้วยที่ว่าอำเภอแม่สวด จังหวัดตากเป็นอำเภอที่มีแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โรงงานอุตสาหกรรมเครื่องหนัง โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร งานก่อสร้าง งานร้านอาหาร งานบริการ งานแม่บ้าน มากมายทำให้อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลจากการจัดเก็บรายได้ภาษีสูงแห่งหนึ่งและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาขายแรงงาน ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าโดยมีแรงงานที่เข้ามาทั้งหมดถูกกฎหมายและหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากมีชายแดนติดกับประเทศไทยระยะทางกว่า 580 กม. ซึ่งยากต่อการควบคุม ป้องกันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย อีกทั้งแรงงานต่างชาติชาวพมามีค่าจ้างแรงงานที่ถูก เป็นที่นิยมของผู้จ้าง แต่ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทยในพื้นที่อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก สำหรับการแก้ไขปัญหา นั้น จังหวัดได้ร่วมกับหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน หน่วยงานฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยทหารในพื้นที่ เพื่อควบคุมดูแลรักษาความปลอดภัย และการกวาดล้างตามนโยบายของรัฐบาล

จากข้อมูลดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาถึง การที่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ จากการมีนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก ของเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ด้านนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงต่างด้าว ในเรื่องของการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ และเรื่องความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ และด้านการแปลงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ในเรื่องการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน เรื่องศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ เรื่องมาตรฐานการปฏิบัติงาน และเรื่องระบบการกำกับติดตามผล เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพนโยบาย และเมื่อนำไปปฏิบัติได้เกิดผลดีต่อสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อนำเรื่องไปเป็นบทเรียนในการปรับปรุงนโยบายและวิธีปฏิบัติงานเสียใหม่ให้รัดกุม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในด้านนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และด้านการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
3. เพื่อศึกษาถึงระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ
4. เพื่อสรุปผลเป็นแนวทางการนำไปใช้ปฏิบัติในพื้นที่อื่น ๆ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา การศึกษาครั้งนี้ จะทำการศึกษาจากเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่นำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติงาน และผู้ประกอบการที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
2. ขอบเขตด้านประชากร ที่ใช้ในการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ ตำรวจภูธรสถานี ตำรวจภูธรแม่สอด ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 346 อำเภอแม่สอด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองอำเภอแม่สอด กองกำลังทหารบกเฉพาะกิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่น และศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายอำเภอแม่สอด ปลัดอำเภอแม่สอด ผู้กำกับการสถานี ตำรวจภูธรแม่สอด, ผู้บังคับกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 346 อำเภอแม่สอด, ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองอำเภอแม่สอด, ผู้บังคับบัญชากองกำลังทหารบกเฉพาะกิจ, แรงงานจังหวัด, จัดหางานจังหวัด, เจ้าหน้าที่สาธารณสุข, หอการค้าจังหวัดตาก ผู้นำแรงงานและผู้ประกอบการที่มีความต้องใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีดังนี้
 - 3.1 ด้านสาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1.1 การปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
 - 3.1.2 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์
 - 3.2 ด้านการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
 - 3.2.1 การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน
 - 3.2.2 ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ

3.2.3 มาตรฐานการปฏิบัติงาน

3.2.4 ระบบการกำกับติดตามผล

3.3 ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์

3.3.1 การส่งเสริมสนับสนุนกำลังคนให้เพียงพอ

3.3.2 การจัดการแรงงานต่างด้าว

3.3.3 การลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาตามนโยบายแรงงานต่างด้าว ตามช่วงเวลาในแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) โดยใช้เวลาในการศึกษารวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554-มกราคม พ.ศ. 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการที่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

นโยบาย หมายถึง การกำหนดในการบริหารและพัฒนาประเทศของรัฐบาล ที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดทั้งทางสังคม และทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ทั้งที่มีเอกสารเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำงานจากเจ้าหน้าที่แรงงาน และแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองโดยเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย

นโยบายแรงงานต่างด้าว หมายถึง การกำหนดในการบริหารการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวโดยให้ครอบคลุมถึงกิจกรรม การจัดตั้งองค์การ การมอบหมายบุคลากร และการปฏิบัติหน้าที่

สาระสำคัญของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล และโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้มีขึ้นโดยบ่งถึงเป้าหมายและวิธีการเพื่อให้บรรลุผล

การปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐบาลที่รับผิดชอบให้สามารถนำและกระตุ้นทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกสำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้ได้ตามวัตถุประสงค์และบรรลุตามเป้าหมาย

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ หมายถึง การจัดระบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต โดยไม่กระทบต่อการจ้าง

แรงงานไทยและความมั่นคงของประเทศไทย การจัดจำแนกประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำและการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว การจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวและระบบการตรวจสอบที่สะดวกต่อการควบคุม

การแปลงนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปสู่ปฏิบัติ หมายถึง การออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ มารองรับ เช่น กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เป็นต้น รวมไปถึงกิจกรรมเสริมประเภทต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์หรือการณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ

การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน หมายถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายแรงงานต่างด้าวสู่ชาติพม่าไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และความพร้อมในการประสานงานกับหน่วยงานราชการ และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการทำงานร่วมกัน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรม และมีคุณธรรมจริยธรรม เช่น การจัดระบบดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ การจัดระบบการจดทะเบียน การวางระบบการป้องกันและควบคุมที่ชัดเจน เป็นต้น

ระบบการกำกับติดตามผล หมายถึง การตรวจสอบการทำงานและการประเมินประสิทธิผลที่เกิดจากการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสู่ชาติพม่าไปปฏิบัติ

ระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ยุทธศาสตร์ หมายถึง ความสามารถของเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ในพื้นที่ใช้แรงงานต่างด้าวได้ผล โดยความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังคน มีการปฏิบัติหน้าที่การจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ และในการปฏิบัติหน้าที่สามารถลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าวลงได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้สามารถนำผลจากการศึกษาไปใช้เป็นวิธีการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสู่ชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
2. ทำให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสู่ชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

3. ทำให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการดำเนินงานกระบวนการแก้ไขปัญหา จากการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

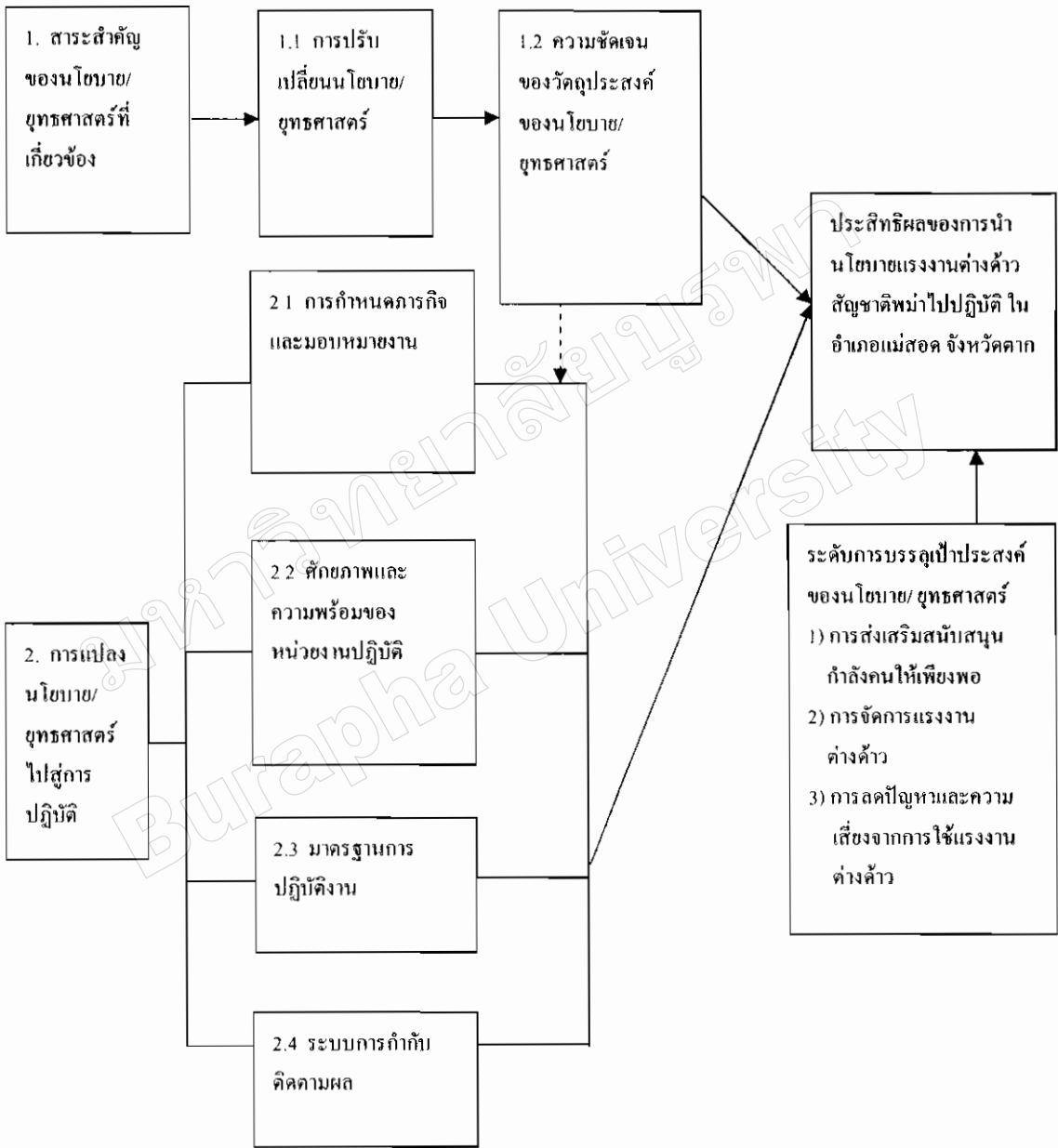
4. ทำให้มีแนวทางในการแก้ไขผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่มีต่อโครงสร้างสังคมของชุมชนในพื้นที่ ดังกล่าว

จากสิ่งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม โดยนโยบายสาธารณะจะต้องสนองตอบความต้องการและค่านิยมของประชาชนส่วนใหญ่ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ และในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุความสำเร็จตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง และจะแก้ไขได้อย่างไร เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับด้านนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ในเรื่องของการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ และเรื่องความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ และด้านการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ในเรื่องการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน เรื่องศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ เรื่องมาตรฐานการปฏิบัติงาน และเรื่องระบบการกำกับติดตามผล เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพนโยบาย และเมื่อนำไปปฏิบัติได้เกิดผลดีต่อสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อนำเรื่องไปเป็นบทเรียนในการปรับปรุงนโยบายและวิธีปฏิบัติงานเสียใหม่ให้รัดกุม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาประสิทธิผลการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเอาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอน โดยได้นำเอาตัวแปรจากตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) ซึ่งตัวแบบได้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) (วรเดช จันทรศร, 2552) กับตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ของฮอร์น และมิเตอร์ (Horn & Meter, 1976, p. 45) และแนวคิด

ทฤษฎีเรื่องแรงงาน แนวคิดประสิทธิผลขององค์การมาใช้ในการสร้างตัวแปร พร้อมกับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย